

Trabajo de Fin de Grado

LA INTEGRACIÓN EUROPEA: ALCANCE Y LÍMITES

Autor

Christian de Felipe Urueña

Director

Carmen Tirado Robles

Universidad de Zaragoza, Facultad de Derecho 2016

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	4
INTRODUCCIÓN.....	5
A) Cuestión tratada en el Trabajo de Fin de Grado.....	5
B) Razón de la elección del tema y justificación de su interés.....	5
C) Metodología seguida en el desarrollo del trabajo.....	6
I. LA INTEGRACIÓN EUROPEA.....	7
1. CONCEPTO Y BASE JURÍDICA.....	8
2. TEORÍAS DE LA INTEGRACIÓN.....	9
II. LOS ELEMENTOS DE LA INTEGRACIÓN.....	11
1. LOS TRATADOS DE LA UNIÓN.....	11
1.1. Principio de subsidiariedad y de proporcionalidad.....	12
1.2. Contrapesos en instituciones comunitarias.....	13
1.3. Cláusulas especiales: cláusulas pasarela, de freno, de flexibilidad y de aceleración.....	14
1.4. La cláusula de salida de la Unión.....	17
1.5. Los «opt-out». La Europa a la carta.....	19
2. LOS PUEBLOS DE EUROPA.....	20
2.1 El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.....	22
2.2 La no ratificación irlandesa del Tratado de Lisboa.....	24
2.3 El «Brexít».....	25
3. LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS.....	27
3.1 La primacía del Derecho de la Unión.....	27

3.2 Relaciones particulares de los tribunales constitucionales alemán e italiano. El caso Melloni.....	29
A) La <i>Corte Costituzionale</i> italiana.....	29
B) El <i>Bundesverfassungsgericht</i> alemán.....	31
C) El Tribunal Constitucional español. El asunto C-399/11, Stefano Melloni vs. Ministerio Fiscal.....	34
III. CONCLUSIONES.....	42
BIBLIOGRAFÍA.....	44
WEBGRAFÍA.....	46

ABREVIATURAS

ATC: Auto del Tribunal Constitucional.

BCE: Banco Central Europeo

BVerfG: Bundesverfassungsgericht

CDFUE: Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

CE: Constitución Española

CEE: Comunidad Económica Europea

CI: Constitución Italiana

CIG: Conferencia Intergubernamental

CIr: Constitución Irlandesa

DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea

DTC: Declaración del Tribunal Constitucional

EFTA: European Free Trade Association

FJ: Fundamento Jurídico

LOTG: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

RDUE: Revista de Derecho de la Unión Europea

RECorDIP: Revista Cordobesa de Derecho Internacional Público

REEI: Revista Electrónica de Estudios Internacionales

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TC: Tribunal Constitucional

TCFA: Tribunal Constitucional Federal Alemán

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TUE: Tratado de la Unión Europea

OI: Organización Internacional

ONU: Organización de las Naciones Unidas

pp: páginas

INTRODUCCIÓN

A) Cuestión tratada en el Trabajo de Fin de Grado

El presente trabajo tiene por objeto analizar los límites jurídicos y el alcance de la Unión Europea, desde una perspectiva objetiva. El proceso integrador está influenciado por factores económicos, sociales y políticos, pero su plasmación material se efectúa a través del Derecho. Es este último plano el que va a ser objeto de investigación en el presente trabajo.

La magnitud de la Unión impide realizar un estudio exhaustivo de cada uno de los límites del proceso, por ello se trata de dar una impresión general de las reglas que rigen esta Organización Internacional.

El presente estudio sobre la integración europea no tiene como objetivo valorar si los límites, o dicho de manera inversa, el alcance de la Unión, deben ser ampliados o restringidos, sino que el objetivo último es el análisis de los diferentes elementos que conforman las fronteras jurídicas hasta las que se extiende la Unión Europea hoy en día.

A pesar de que el título del trabajo puede sugerir que el estudio de la Unión se va a realizar desde una aproximación negativa, centrada en los límites, el mismo tratará de llevarse a cabo de la manera lo más objetiva posible, incluyendo una aproximación positiva, considerando el alcance de este proceso todavía sin cerrar

B) Razón de la elección del tema y justificación de su interés

La incidencia de la Unión Europea en todos los ámbitos (legal, político, social, económico, etc.) es enorme. Sin embargo, en España la conexión de la ciudadanía con las políticas comunitarias es, en términos relativos, inferior a la incidencia de las mismas. Es lo que provoca, por ejemplo, que las elecciones al Parlamento Europeo sean contempladas como unas «elecciones de segunda», cuando las tendencias indican que el procedimiento de codecisión u ordinario va a ser la tónica dominante en los años venideros.

A pesar de esta citada desconexión, España ha sido tradicionalmente una nación pro-europea. Es decir, el proceso de integración era contemplado positivamente por el pueblo español. Quizás por eso, como nación, los españoles no tienen tanta consciencia de los límites de la Organización.

A este hecho se suma la creciente polarización del panorama político en España y en Europa, con países que desean apostar por una federación de Estados, mientras que otros desearían que la colaboración se quedara en un mercado interior.

C) Metodología seguida en el desarrollo del trabajo

El método de investigación seguido en el presente trabajo es principalmente el método analítico. Por eso, se trata de analizar la integración como un todo dividiéndola en diferentes elementos, agrupados en tres grandes familias: aquellos que nacen de los Tratados, aquellos derivados de la voluntad popular europea y aquellos derivados de las constituciones nacionales.

En primer lugar y tras justificar la elección del tema, el presente trabajo abordará la definición del concepto de «integración». A continuación se expondrán las diversas teorías de la integración, las cuales están presentes en todos los debates sobre la esencia misma de la Unión Europea.

Posteriormente comenzará el planteamiento de los diferentes elementos que integran el proceso, tanto de límites al mismo, como de mecanismos que permiten acrecentarlo. Para ello se efectuará un análisis de los mecanismos que contienen los propios Tratados, pasando por las Constituciones nacionales y la evolución jurisprudencial constitucional de diversos tribunales sobre los límites de la Unión.

Por último y tras hacer una reflexión sobre el alcance geográfico y jurídico de la Unión, se redactarán unas conclusiones, en las cuales, se comparará cada uno de los apartados expuestos en el trabajo y se sintetizarán y resumirán cuestiones puntuales para asimilar los conceptos claves. Además se finalizará con la exposición de unas opiniones, unas ideas y unas sugerencias personales del autor del trabajo, sin perjuicio de que en relación con temas concretos, aparezca la opinión del autor en el texto.

I. LAS TEORÍAS DE LA INTEGRACIÓN

Son muchas las acepciones del término «integración». La Real Academia Española define el concepto como «constituir un todo», y de esta manera acierta en destacar la esencia de la integración, cuyo objetivo último constituye en aunar o fusionar elementos divergentes, de modo que tiendan a constituir un todo que los sintetice.

La integración de los Estados del mundo experimentó una gran expansión después de la Segunda Guerra Mundial¹ con la creación de la Organización de las Naciones Unidas, y sobre todo en el desolado continente europeo con la aparición de las Comunidades Europeas². Se comprobó de esta manera la creciente interdependencia desde una perspectiva negativa, ya que de una crisis política europea, se derivaría una guerra que involucraría a naciones de todos los continentes.

Antes de analizar el concepto y las teorías de la integración, resulta conveniente apreciar que existen unos procesos próximos a la integración (aunque distintos), que desde la consideración de HAAS y HANRIEDER³ constituyen en muchos casos los supuestos previos a un proceso integrador:

La interacción entre los Estados y la interdependencia por ejemplo en materias concretas como flujos energéticos, seguridad militar, materias primas, etc. son dos de ellos. La interpenetración también constituye un proceso similar a la integración, que podría definirse como el proceso de influencia mutua progresiva⁴, y por último estaría,

¹ Tras la guerra se comprobó que se necesitaba un elemento superior a los Estados, derivado de la voluntad común de los mismos, para preservar, en primer lugar, la paz mundial. Este primer objetivo de preservar la paz mundial se constituye como básico en el marco mundial cada vez más interdependiente, y se materializa en el artículo 1.1 de la Carta de las Naciones Unidas por la que se crea la ONU en 1945 y por el artículo 3.1 del Tratado de la Unión Europea.

² Las Comunidades Europeas constituyen el embrión de la actual Unión Europea, y se constituían en la Comunidad Europea del Carbón y del acero (CECA) nacida del Tratado de París de 1951, la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euroatom), ambas nacidas en el Tratado de Roma de 1957.

³ Se trata de una idea que se repite a lo largo de las publicaciones de estos autores, y sobre todo se encuentra en HAAS, E.B. *Beyond the Nation-state: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, 1964 y HANRIEDER, W. P. «Global Integration», *International Encyclopedia of Social Sciences*, Sills, D.L., 1968, disponible en <http://www.encyclopedia.com/doc/1G2-3045000593.html>. Cabe añadir que estos procesos similares no tienen por qué acabar en procesos de integración.

⁴ PALOMARES LERMA, G. lo define de esta manera, y manifiesta la vinculación de interpenetración con el hecho de que el proceso tenga incidencia en el ámbito político interno del Estado. En este sentido, ROSENAU, J. lo situó cuando los sistemas políticos nacionales se vinculan a otros actores nacidos de estos procesos de interrelación, integración, y cooperación, que adquieren una carta de naturaleza propia dentro del sistema. PALOMARES LERMA, G. «Concepto y teorías de la integración» en *Teorías de las Relaciones Internacionales* (coord. CELESTINO DEL ARENAL *et al.*), Tecnos, Madrid, 2015, p. 334.

como fenómeno más próximo a la integración, la supranacionalidad que adquieren ciertas políticas comunes a los Estados.

1. CONCEPTO Y BASE JURÍDICA

El concepto de «integración» depende en buena medida de la corriente que lo defina, ya que dependiendo de la misma los objetivos y las consecuencias serán distintas. Sin embargo, desde un punto de vista clásico del término, y enunciada de forma muy objetiva, TRUYOL la considera como la agrupación de Estados que puede constituir una sociedad o una comunidad en función de sus lazos integradores y de sus mayores o menores compromisos jurídicos y políticos que puedan llevar a un mayor o menor grado de cesión de su soberanía.

La idea de cesión de soberanía en el concepto de integración es clave, ya que de los efectos de este hecho surgen luego las diferentes corrientes doctrinales. Según HAAS, significa que la reducción de la autonomía de cada una de las partes se incorpora luego a un conjunto mucho más amplio del que formarán parte⁵.

La integración, para que sea autosuficiente, debe materializarse luego en una Alta Autoridad o una Autoridad Central con unos elementos constitutivos mínimos: tener poder para dictar políticas a seguir, tener funciones significativas y específicas y por último tener una naturaleza continua y expansiva por la sencilla razón de que el proceso común producirá beneficios recíprocos a las unidades políticas implicadas⁶.

La controversia llega con la extralimitación de la Alta Autoridad (en la Unión Europea representada por las Instituciones) en sus funciones, o en el cobro de «consciencia propia» de las mismas, contradiciendo así la voluntad de sus creadores manifestada en la Unión Europea en el principio de atribución (artículo 5.1 TUE).

⁵ HAAS, E.B. otorga una definición en la que destaca que la integración, al contrario que TRUYOL, en cuya definición circunscribe el fenómeno al ámbito estatal, constituye un proceso de modificación de las relaciones entre las distintas unidades sociales. En «Regional Integration» *International Encyclopedia of Social Sciences*, Sills, D. L., 1968. (disponible en <http://www.encyclopedia.com/doc/1G2-3045000593.html>).

⁶ En estos elementos condensa PALOMARES LERMA las ideas que HAAS manifiesta a lo largo de toda su obra, y dentro de la misma manifiesta en «Regional Integration...» *op. cit.* PALOMARES LERMA, G. «Concepto y teorías de...» *op. cit.* p. 330.

La base jurídica de la integración puede ubicarse en el artículo 1 del TUE: «El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa». Sin embargo, a pesar de la magnitud expresa que se da a este afán expansionista del proceso integrador, el carácter progresivo del proceso de integración queda implícito en la propia voluntad integradora, y en el conjunto de competencias que los Estados soberanos ceden a la Unión.

Es decir, de la gigantesca magnitud del proyecto europeo se puede inferir que las competencias cedidas, y las políticas comunitarizadas seguirán siéndolo, ya que afirmar lo contrario significaría aceptar un nulo espíritu idealista de la integración.

2. TEORÍAS DE LA INTEGRACIÓN

El amplio y rico debate que suscitan las diferentes perspectivas desde las que puede contemplarse la integración, puede ser reducido (debido a que la existencia de las diferentes variantes de cada una de las teorías desviaría el tema principal) a dos corrientes enfrentadas y excluyentes: el funcionalismo y el intergubernamentalismo.

El funcionalismo clásico, y su máximo exponente: MITRANY⁷, se opone al sistema estatal de gestión de las relaciones internacionales, al defender que éste fomenta las tensiones y conflictos internacionales. Propone por lo tanto, como alternativa, una gestión de las instituciones internacionales basada en la «función», y no en el territorio.

No hay duda que sin un componente funcionalista, las organizaciones internacionales, y sobre todo la UE, no podrían funcionar. Y es que el enfoque funcional sirve para propiciar el desarrollo jurídico y político de los procesos de integración, al minar en cierta medida la sombra de los Estados y potenciar la independencia de las instituciones.

En Europa, sin embargo, y sobre todo desde 2008, con la falta de liderazgo, el declive político e institucional que ha acompañado a la crisis económica se percibe una vuelta hacia el Estado-nación⁸, lo que en última instancia significa la vuelta a los métodos

⁷ MITRANY, D. fue quien mejor formuló la doctrina y teoría del funcionalismo clásico, sobre todo con su ensayo *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*, Royal Institute for International Affairs, Londres, 1943.

⁸ De esta manera, parece no cumplirse, por ahora, el pronóstico de HAAS sobre el destino de los Estados-nación, a los que considera pleno declive en Europa: «The established Nation-state is in full retreat in

intergubernamentales, que constituyen los métodos diplomáticos tradicionales de negociación, y que se han materializado en sendas negociaciones políticas.

Ya se apreció esto con el sistema adoptado de Conferencia Intergubernamental (CIG) para la negociación del Tratado de Reforma o Tratado de Lisboa, por el que se adapta el fallido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, y más actualmente con el polémico acuerdo con Turquía sobre la crisis de los refugiados, que también ha sido negociado de manera intergubernamental.

Aún con todo, y sin embargo, la organización internacional que mayor grado de integración presenta es la Unión Europea. De hecho, y como será precisado más adelante, constituye la única organización internacional de integración, avanzando por lo tanto respecto de las tradicionales organizaciones internacionales de cooperación.

La UE se ve impulsada, desde su seno, hacia las diferentes teorías de la integración a través de los agentes que interactúan en la misma, y en buena medida su crisis existencial actual se debe a que el rumbo final de la misma parece depender más de los periodos económicos que de la propia convicción de los Estados y pueblos que la conforman. Es por ese desapego, que ya comienza a ser popularmente citada en los círculos comunitarios, la «búsqueda de los valores de la Unión» como forma de mantener el impulso integrador inicial.

II. LOS ELEMENTOS DE LA INTEGRACIÓN

El proceso integrador que innegablemente vive en Europa no es absoluto. Es decir, el afán de los Tratados, de los pueblos europeos e incluso de las Constituciones de los Estados miembros es lograr un mayor grado de integración, lo que no significa que su voluntad sea integrarse totalmente, pues eso supondría el desplazamiento de la soberanía nacional hacia un súper-Estado europeo.

Por eso, y a través de diferentes elementos, se pueden constatar los límites de la integración europea, o, dicho a la inversa, constituyen el alcance de la integración.

1. LOS TRATADOS DE LA UNIÓN

Los Tratados pueden considerarse como la cúspide en la pirámide normativa comunitaria de acuerdo con teoría piramidal de Kelsen. De hecho, y como posteriormente se analizará, es ampliamente discutido si los Tratados quedarían por encima, o por debajo de lo que tradicionalmente se ha considerado la cúspide de las pirámides normativas nacionales: las Constituciones. Al margen de la respuesta a la anterior reflexión, queda fuera de duda la enorme importancia de los Tratados en el devenir de la Unión Europea.

El Tratado de Lisboa, vigente desde el 1 de enero de 2009, amplía la votación por mayoría cualificada en el seno del Consejo de la UE y el ámbito en el que el Parlamento Europeo actúa en igualdad de condiciones con el Consejo en relación con la adopción de actos legislativos (reglamentos, directivas y decisiones) a propuesta de la Comisión (procedimiento legislativo ordinario)⁹.

Esta es la solución que se ofrece en el Tratado al desafío institucional que supone la ampliación hacia el Este. Esta ampliación posiblemente hubiera provocado, de mantenerse un régimen de voto unánime, un colapso institucional en la toma de

⁹ Dicho Tratado añade cuarenta bases jurídicas más (ámbitos políticos con una base en los artículos del Tratado), especialmente en las áreas de justicia, libertad y seguridad, así como de agricultura, al ámbito de aplicación del procedimiento legislativo ordinario, anteriormente conocido como procedimiento de codecisión. Ahora, dicho procedimiento se aplica a la mayoría de los asuntos en los que el Consejo de la UE decide por mayoría cualificada.

decisiones, debido al riesgo de recurso constante al derecho de veto del que los Estados miembros hubieran gozado.

Se comprueba de esta manera la expansión del «método comunitario» frente al método tradicional de negociación o «método intergubernamental»¹⁰. El primero, según ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA¹¹, supondría un acercamiento mayor a la supranacionalidad de la Unión, mientras que el segundo pondría de relieve el peso estatal en el proceso integrador.

A pesar de la expansión en este sentido de la autonomía de la Unión, parte de la doctrina¹² se encuentra sin embargo insatisfecha con los avances integradores del Tratado en los que la UE asume grandes e importantes poderes, por ejemplo con la comunitarización del pilar JAI¹³. Esta parte de la doctrina, que representa aquellas corrientes de la integración más federalistas, lo justifica aludiendo a unos excesivos elementos estatistas latentes en el Tratado de Lisboa.

La crítica que se refleja en sus trabajos, va sobre todo dirigida a la introducción en el Tratado de una serie de mecanismos de defensa de los intereses estatales, de cláusulas de salvaguarda, incluso de ciertos matices en la redacción, que denotan lo que se ha denominado un «escoramiento intergubernamental»¹⁴ de la Unión.

1.1 Principios de subsidiariedad y proporcionalidad

Si bien el balance general de lo recogido en el Tratado de Lisboa supone, como ya se ha dicho anteriormente, una expansión del método comunitario, también es verdad

¹⁰ El método comunitario está caracterizado por el derecho exclusivo de la Comisión Europea de iniciar una legislación; el poder de codecisión entre el Consejo y el Parlamento Europeo, y el uso de la votación por mayoría cualificada en el Consejo.

Por otra parte, el método intergubernamental se caracteriza por en que el derecho de iniciativa de la Comisión se comparte con los países de la UE o se limita a sectores de actividad específicos; el Consejo Europeo, mencionado explícitamente en el Tratado de Lisboa, a menudo desempeña un papel fundamental; el Consejo generalmente actúa por unanimidad; el Parlamento Europeo tiene un papel meramente consultivo.

¹¹ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. «El Tratado de Lisboa y la alargada sombra de los Estados» *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 18 enero-junio 2010, p. 55.

¹² En este sentido, los autores MANGAS MARTÍN, A., MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., MOREIRO GONZÁLEZ, C., ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., entre otros.

¹³ El Tratado de Maastricht (1993), introdujo una visión de las Comunidades Europeas en tres pilares: el pilar comunitario, el pilar de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el pilar de asuntos de Justicia e Interior (JAI).

¹⁴ MANGAS MARTÍN, A., «El escoramiento intergubernamental de la Unión». En *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*. Iustel, Madrid, 2008, pp. 227-239.

que este método va acompañado de ciertos matices que garantizan que la UE no se exceda en sus funciones. Se protege, en definitiva, frente a actos *ultra vires* de la Unión.

Es la función precisamente de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, enunciados en el artículo 5 TUE. En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, «la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros». El de proporcionalidad sin embargo propugna que «el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados».

Estos principios cuentan con un Protocolo propio (el Protocolo nº 2, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad) anexo al Tratado de Lisboa, en cuyo artículo 2 establece que cuando la Comisión proponga un acto legislativo, ésta deberá realizar «amplias consultas». A parte de las consultas, los proyectos de la Comisión, el Consejo y el Parlamento europeo serán transmitidos a los parlamentos nacionales, para que puedan hacer objeciones en el procedimiento si consideran que no se ajustan a los citados principios (arts. 4 y 6).

1.2 Contrapesos en las instituciones comunitarias

Es cierto que las disposiciones del vigente Tratado de Lisboa ponen en manos de los Estados miembros una serie de mecanismos de salvaguardia de sus intereses nacionales, pero también es cierto que surgen como contrapeso a la anteriormente aludida «progresiva comunitarización del proceso decisorio», cuya consecuencia última es la pérdida de poder de los Estados frente a la UE.

El primero de estos contrapesos es la formalización como Institución del Consejo Europeo a través del artículo 13.1 TUE, que hasta Lisboa poseía una naturaleza ambigua, y que constituye una doble representación estatal (Consejo Europeo y Consejo) en las instituciones.

Además, con el TUE sus funciones específicas se ven ampliadas¹⁵, así como el artículo 15 establece como su función: «Dará a la Unión los impulsos necesarios para su

¹⁵ Determinará los intereses y objetivos estratégicos de la Unión (arts. 22.1 y 26.1 TUE), define la PESC (arts. 22.1 y 24.1 TUE), decidirá dar paso a una defensa común (art. 42.2 TUE), definirá las orientaciones

desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales», lo que supone reconocer su supremacía política en el marco institucional¹⁶.

Otro «guiño» a los Estados es la no reducción, como consecuencia del resultado negativo del referéndum irlandés para ratificar el Tratado de Lisboa¹⁷, del número de comisarios de la Comisión Europea, que sigue contando con uno por nación. *De iure*, la Comisión, a pesar de estar compuesta por un nacional de cada Estado miembro, ejerce sus responsabilidades con plena independencia¹⁸, pero *de facto* todos los comisarios mantienen comunicación con sus respectivos Gobiernos.

1.3 Cláusulas especiales: cláusulas pasarela, de freno, de flexibilidad y de aceleración

Con «cláusulas especiales» se hace referencia en el presente trabajo a las diferentes cláusulas que pueden provocar tanto una mayor integración, como las cláusulas «de aceleración» al permitir la creación de cooperaciones reforzadas (que serán analizadas más adelante), como una restricción a la toma de decisiones, por ejemplo la cláusula de «freno de emergencia», o, en otros casos, la utilización de las «cláusulas pasarela» para simplificar la toma de decisiones.

Estos mecanismos ayudan a plasmar en el Derecho originario una cierta flexibilidad del proceso decisorio, en ocasiones con base en la voluntad unánime de los estados para simplificar un procedimiento concreto, y en otras, en circunstancias objetivas que, de concurrir, provocan la revisión e incluso la finalización de un procedimiento.

estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia (art. 68 TFUE), debatirá conclusiones sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (art. 121 TFUE), en relación con los Estados que no cumplen las condiciones para adoptar el euro, debatirá sobre ellos antes de que el Consejo decida si pueden incorporarse al euro (art. 140.2 TFUE), adoptará conclusiones sobre el empleo (art. 148 TFUE), en relación con la cláusula de solidaridad, evaluará periódicamente las amenazas a las que se enfrenta la UE (art. 222 TFUE).

¹⁶ La confirmación de esa supremacía es manifestada además por en el TUE en la supremacía del Consejo Europeo sobre el Consejo, la cual alcanza incluso al poder de autoorganización del Consejo, puesto que será el Consejo Europeo quien establecerá las formaciones del Consejo (art. 236 TUE), al tiempo que, en el plano legislativo, el poder del Consejo se puede ver menoscabado por la existencia de frenos de emergencia en materias concretas. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. «El Tratado de Lisboa y la...» *op. cit.* p. 60.

¹⁷ El principal motivo era el artículo 17 TUE, que preveía un número de comisarios inferior al de EEMM, lo que hubiera supuesto que en algunas ocasiones, los países más pequeños se vieran sin cartera en su poder. Y esto a pesar del art. 17.3.2º TUE, que impone el deber de independencia de la Comisión Europea.

¹⁸ Artículo 17.3.3º TUE.

El Tratado de Lisboa, que aumenta el número de ámbitos políticos sujetos a votación por mayoría cualificada, en detrimento de aquellos sujetos a unanimidad, introduce además un instrumento que permite derogar el procedimiento legislativo inicialmente previsto por los tratados: las cláusulas pasarela. Concretamente y en determinadas condiciones, permiten aplicar el procedimiento legislativo ordinario a ámbitos en los que los tratados habían previsto un procedimiento legislativo especial. Además, estas cláusulas permiten aplicar la votación por mayoría cualificada a actos que deben ser adoptados por unanimidad.

Se pueden diferenciar dos tipos de cláusulas pasarela:

En primer lugar, la cláusula pasarela general, que mediante la voluntad unánime del Consejo Europeo¹⁹ es aplicable a las políticas internas y acciones de la UE²⁰, ubicadas en el TFUE. Su pretensión es la de evitar la necesidad de convocar una Convención europea o una Conferencia Intergubernamental, en las cuales las negociaciones son más complejas.

Un ejemplo de aplicación práctica es su utilización, tras la crisis bancaria de 2008, para permitir la creación del Mecanismo de Estabilidad Europeo mediante un acuerdo intergubernamental de los países de la zona del euro.

Esto se plasma en la Decisión del Consejo Europeo 2011/199/UE, de 25 de marzo de 2011²¹, que añade un tercer párrafo al artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que dice lo siguiente: «los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad...», pero «...la concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas».

En segundo lugar, el TUE contempla en el artículo 48.7, para políticas concretas, cláusulas pasarela específicas. Estas poseen algunas particularidades procesales respecto a la cláusula pasarela general. A modo de ejemplo, los parlamentos nacionales en general

¹⁹ Según el artículo 48.6 TUE, «previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, así como al Banco Central Europeo en el caso de modificaciones institucionales en el ámbito monetario». Y en todo caso, la modificación deberá ser ratificada por los EEMM según los procedimientos constitucionalmente establecidos.

²⁰ Por ejemplo, la política agrícola y pesquera, el mercado interior, los controles fronterizos, la política económica y monetaria). El objetivo es facilitar una mayor integración en estos ámbitos.

²¹ Disponible en http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2011.091.01.0001.01.SPA&toc=OJ:L:2011:091:TOC

no disponen del derecho de oposición que les reconoce la cláusula general. En otros casos, puede autorizarse la aplicación de determinadas cláusulas específicas por una decisión del Consejo, y no del Consejo Europeo como es el caso de la cláusula general.

Por tanto, las modalidades de aplicación de las cláusulas específicas difieren en función del caso y están descritas en los artículos de los tratados que prevén su aplicación.

Existen seis cláusulas pasarela de tipo específico: en el marco financiero plurianual (art. 312 TFUE); a la política exterior y de seguridad común (art. 31 TUE); a la cooperación judicial en materia de Derecho de familia (art. 81 TFUE)²²; a las cooperaciones reforzadas en ámbitos regulados por unanimidad o por un procedimiento legislativo especial (art. 333 TFUE); en materia social (art. 153 TFUE); en materia de medio ambiente (artículo 192 del TUE).

Junto con las cláusulas pasarela, la «cláusula de flexibilidad» que introduce el artículo 352 TFUE sirve para aumentar los poderes de la UE cuando se considere necesaria una medida para alcanzar uno de los objetivos fijados en los Tratados y cuando estos no prevean las competencias necesarias.

En virtud del citado artículo, el Consejo adoptará las medidas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo. En ningún caso las medidas pueden conllevar armonización alguna de las disposiciones legales de los países de la UE en los ámbitos en los que los Tratados excluyan dicha armonización.

También es cierto que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el Tratado de la Unión Europea prevén mecanismos que podrían servir para frenar la integración o limitarla de algún modo. A estos efectos, podemos diferenciar: la cláusula de freno de emergencia y la cláusula de salida de la UE.

La cláusula de freno es un mecanismo que se introdujo en el Tratado para conseguir aplicar el procedimiento legislativo ordinario a materias especialmente

²² Esta cláusula específica es la única por la que los parlamentos nacionales conservan un derecho de oposición.

sensibles para los Estados, y que antes se decidían mediante unanimidad. Concretamente, el freno de emergencia se aplica a

- medidas de coordinación de los regímenes de seguridad social de los trabajadores migrantes (art. 48 del TFUE).
- la cooperación judicial en materia penal (art. 82 TFUE).
- el establecimiento de normas comunes para determinadas infracciones penales (art. 83 TFUE).

En estas materias, se limita el procedimiento legislativo con una cláusula de freno, ejercitable en el caso de que el Estado interesado alegue al Consejo Europeo que los principios fundamentales de su sistema de seguridad social o de su sistema de justicia penal están amenazados por el proyecto legislativo en curso, el cual será suspendido hasta la decisión del Consejo Europeo.

La decisión de si finalizar el procedimiento, o de proseguir con el mismo atendiendo a las circunstancias especiales del Estado miembro afectado recae de nuevo, como muestra de su poder, en el Consejo Europeo. Sin embargo, parece coherente que si los Estados van a aplicar cada vez a más materias (incluso a las más sensibles) procedimientos de adopción de actos por mayoría cualificada, se les dé la oportunidad a los Estados miembros de frenar aquellas que dañen estructuras básicas de su organización estatal, como pueden ser cooperación penal o seguridad social.

1.4 La cláusula de salida de la Unión

Si varios de los anteriormente expuestos pueden considerarse como mecanismos de defensa de esos especiales intereses estatales, el ulterior instrumento defensivo de un Estado miembro ante la Unión es su salida definitiva de la organización.

Esta es precisamente la opción que otorga el TUE a las partes contratantes en su artículo 50.1. Se trata de un instrumento que puede ser activado unilateralmente por los Estados miembros, y cuyo alcance aún no ha sido demostrado, aunque parece previsible su utilización en el actual asunto «Brexit» si el resultado del referéndum que se celebrará el 23 de junio de 2016 es contrario a la permanencia en la UE.

Esta cláusula de salida encuentra su germen en el artículo 54 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, de 21 de marzo de 1986²³. En la citada disposición, que versa sobre la terminación de un tratado o la retirada de una parte, se contempla que se produzca conforme a las disposiciones del respectivo tratado, o en cualquier momento, por consentimiento de todas las partes contratantes.

Ante la salida de la Unión se abren distintos escenarios. El escenario que en principio debería ser seguido es el que ofrece el apartado tres del artículo 50, es decir, el de suscribir un acuerdo de retirada con anterioridad a la efectividad de la salida. Este procedimiento implicaría que «los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo», o a los dos años desde la notificación de salida, en su defecto²⁴.

Respecto al particular caso británico, parece lógico pensar que la separación de la Unión no se realizaría sin ningún tipo de negociación previa, ya que esto sería sumamente conveniente a fin de definir la nueva relación comercial entre ellos. Para la economía británica sería ideal que dicho acuerdo garantizara el mayor acceso posible al mercado interior de la UE, debido que los datos macroeconómicos indican que la UE es su principal comprador.

Ahora bien, si ese acceso se efectúa con un estatus jurídico de semi-Estado miembro, o a través del Espacio Económico Europeo (EEE), a través de una posible membresía de la EFTA, o incluso a través de un acuerdo de libre comercio, es un tema que correspondería a otro trabajo. La conclusión es simplemente, que ante una salida del Reino Unido, o de cualquier otro país miembro, la relación de la Unión Europea con dicho Estado no sería nula, sino que el propio Tratado de Lisboa prevé alternativas negociables.

Sería recomendable que este acuerdo incluyera medidas transitorias para suavizar el cambio, por ejemplo, en materia de seguridad social (ya que hay millones de

²³ KÜHN BACA, W. M. «*Legal aspects and political perspectives of a possible withdrawal from the European Union by the United Kingdom*» REEI, num. 30, 2015, p. 3. Destaca también que es de aplicación esta disposición de Derecho internacional y no la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, debido al estatus de la UE como una Organización Internacional, y no de un Estado.

²⁴ Prorrogable por otros dos años en virtud del art. 50.2 TUE, por el Consejo Europeo mediante unanimidad.

ciudadanos de la UE en territorio británico). Esto es así, porque después de cuarenta años de integración, el nivel de interdependencia es demasiado alto²⁵.

1.5 Los «*opt-out*»: la Europa a la carta

El concepto de Europa «a la carta» designa la idea de un método de integración europea diferenciada, según el cual los distintos países de la UE están en condiciones de seleccionar, como ante un menú, el sector político en el cual quisieran participar.

La UE seguiría conservando un número mínimo de objetivos comunes. Sin embargo, los *opt-out* y las cooperaciones reforzadas provocarían que los diferentes países se integraran en grados distintos (geometría variable) o a distintas velocidades (velocidad variable), y en consecuencia dificultando aún más la arquitectura jurídica de la Unión²⁶. Ambos instrumentos jurídicos responden a una idea de liberalización de la integración, ya que se otorga a los países la facultad de decidir el nivel de integración que desean.

Por las citadas *opt-out* o cláusulas de exención, los países que quedan «exentos» de una ley también pueden, en ocasiones, unirse a acciones concretas si así lo desean, un proceso denominado *opt-in* o «cláusulas de inclusión».

Actualmente, cuatro estados miembros tienen *opt-outs* en seis materias diferentes: en Unión Económica y Monetaria (Reino Unido y Dinamarca), en Política de Seguridad y Defensa (Dinamarca), en Ciudadanía de la UE (Dinamarca), en el acuerdo Schengen (Irlanda y Reino Unido), en Libertad, Seguridad y Justicia (Irlanda, Reino Unido y Dinamarca) y por último, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (Polonia y Reino Unido).

Respecto a las cooperaciones reforzadas, y desde un punto de vista jurídico, es fundamental recordar buena parte del éxito del Derecho comunitario radica en que lo aplican los jueces nacionales como un Derecho uniforme y supremo y que crea derechos que los individuos pueden invocar ante tribunales nacionales. En última instancia, el

²⁵ KÜHN BACA, W. M. «*Legal aspects and political...*» *op. cit.* p. 5. Mientras los citados instrumentos se negociaran, el autor considera probable que la actual capacidad del Reino Unido para ejercer influencia en el funcionamiento de la UE y en decisiones adoptadas por las instituciones europeas sería seriamente afectada, incluyendo materias no relacionadas al proceso de retirada.

²⁶ DE AREILZA CARVAJAL, J.M., y DASTIS QUECEDO, A. identifican este peligro, y plantean las posibles consecuencias en los equilibrios políticos y financieros de la Unión en «Flexibilidad y cooperación reforzadas: ¿nuevos métodos para una Europa nueva?» *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 1, núm. 1, 1997, p. 10.

Derecho creado por la cooperación reforzada o bien quedaría desplazado en muchas ocasiones por el comunitario o bien habría que atribuirle unas características aún más federales y por tanto con primacía frente al Derecho de los veintiocho.

Si se consiguiera esta primacía sobre el comunitario correríamos el peligro de fragmentar el mercado interior, al crear normas distintas aplicables a unos pocos que dificultarían la libre circulación y la competencia²⁷.

2. LOS PUEBLOS DE EUROPA

Los pueblos de Europa deben ser los legitimados para fijar el grado de unión entre las naciones. Como dijo Jean Monnet en 1957 con motivo de la firma del Tratado de Roma: «no unificamos estados, unimos hombres».

A lo largo de la historia moderna del Derecho internacional público, el concepto de pueblo ha sido básico, a pesar de que sea comúnmente aceptado por la doctrina que el concepto no se encuentre perfectamente perfilado²⁸.

El Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas²⁹ gira en torno a la creación de una Organización Internacional por parte de los pueblos de las denominadas naciones unidas. El concepto de pueblo surge en dos ocasiones: «Nosotros los pueblos...» y «...A emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos».

En la citada Carta, los pueblos, como se ha dicho anteriormente, y visto en el Preámbulo, aparecen como un sujeto de Derecho Internacional, quienes a través de sus gobiernos crean las Naciones Unidas³⁰. Esto contrasta con el desarrollo del concepto de pueblo en el Derecho Internacional, que en las últimas décadas se ha utilizado casi

²⁷ De nuevo, DE AREILZA CARVAJAL, J.M., y DASTIS QUECEDO, A. manifiestan su rechazo hacia la heteroginización del sistema jurídico de la Unión, identificando otro gran peligro de la segmentación del proceso de integración. En «Flexibilidad y cooperación reforzadas: ¿nuevos métodos para una Europa nueva?» *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 1, núm. 1, 1997, p. 24.

²⁸ De hecho, MARTÍN LÓPEZ, M.A. en *Soberanía popular y Derecho Internacional*, Huyhens, Barcelona, 2007, p. 11, destaca que se ha llegado a defender que no es un concepto jurídico, ya que ni siquiera en la Declaración de los Derechos de los Pueblos (también conocida como la Declaración de Argel), que no fue adoptada por los Estados, se ofrecía una definición del concepto de pueblo.

²⁹ Firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945.

³⁰ Expresamente se establece en la misma que «Por lo tanto, nuestros respectivos Gobiernos, por medio de representantes reunidos en la ciudad de San Francisco que han exhibido sus plenos poderes, encontrados en buena y debida forma, han convenido en la presente Carta de las Naciones Unidas, y por este acto establecen una organización internacional que se denominará las Naciones Unidas.»

exclusivamente como sujeto con capacidad de obrar internacional, al derecho a la libre determinación de los pueblos³¹.

Sin embargo, este derecho no es de aplicación universal a todos los pueblos del mundo, sino que opera únicamente para aquellos pueblos sometidos a una dominación colonial, quedando negados a los demás pueblos constituidos ya en Estados por colisión de los principios de integridad nacional y de preservación de las fronteras nacionales (*uti possidetis*)³².

En el mismo Preámbulo del que se viene hablando en los párrafos anteriores aparecen los conceptos de «nación» y «Estado», utilizados como sinónimo de «pueblo». Pero a pesar de que esta utilización aleatoria de los conceptos en la Carta de las Naciones Unidas no lleva a problemas prácticos, no distinguirlos bien el seno de la Unión Europea sí que acarrea problemas.

Esto es así porque uno de los estandartes de la UE es la democracia como característica esencial de sus Estados miembros. Con base en este carácter democrático, la soberanía nacional de sus EEMM es en realidad soberanía popular, al recaer la soberanía de las naciones en cada uno de los pueblos participantes en la Unión³³.

Si afirmamos que a la Unión Europea (a través de una Alta Autoridad representada por las instituciones comunitarias), al constituirse en la única organización internacional de integración³⁴, le están siendo cedidas competencias soberanas, necesariamente debemos deducir que está asumiendo competencias que los pueblos de Europa habían delegado en sus respectivos Estados por medio de las normas constitucionales.

Ello implica que las decisiones adoptadas en el seno de esas competencias transferidas van a afectar directamente al vulgo europeo, y es esta circunstancia

³¹ SALAS, G.R. relaciona el concepto de pueblo con el derecho a la libre determinación, pero también admite que el contexto en el que ésta vinculación se da en los procesos de descolonización. «El concepto de pueblo», *RECorDIP*, vol. 1 núm. 1, marzo 2012, p. 9.

³² MARTÍN LÓPEZ, M.A *Soberanía popular...*, *op. cit.* p. 14.

³³ En este sentido, el artículo 1.2 de la Constitución española, el art. 3 de la Constitución francesa, el art. 20.2 de la Constitución alemana, el art. 1 de la Constitución italiana, entre otros.

³⁴ Las OOII de cooperación, (por ejemplo la ONU) desempeñan un papel de concertación en el ámbito de las competencias atribuidas, mediante: 1) la adopción de decisiones o resoluciones, generalmente recomendatorias y 2) auspiciando y preparando proyectos de tratados finalmente sometidos a los miembros de la Organización (o incluso a terceros), llamados a ser contratantes.

Por otra parte, las OOII de integración representan un modelo avanzado caracterizado por la transferencia de competencias estatales (soberanas) a los órganos de la Organización, a los que se dota de poder normativo con capacidad de producir efectos jurídicos vinculantes de manera automática y uniforme en los ordenamientos internos de los Estados miembros, primando sobre las disposiciones nacionales.

precisamente la que ha originado una preocupación en el Tribunal constitucional alemán de falta de legitimación democrática en la toma de ciertas decisiones³⁵, que como será expuesto en el apartado siguiente, se ha materializado en la sentencia *Lissabon*.

A pesar de la duda del Tribunal alemán acerca de la legitimidad democrática de ciertas decisiones europeas, el abuso de mecanismos de garantía democrática podría producir una ralentización excesiva en el proceso de toma de decisiones. Aunque también es cierto que el tribunal alemán ha aludido exclusivamente en la sentencia *Lissabon* a las decisiones respecto al llamado «desarrollo dinámico de los tratados»³⁶.

La importancia de la voluntad popular en el proceso de integración europea se encuentra estrechamente vinculada a la utilización de mecanismos de democracia directa. Los «referéndum» son especialmente importantes en la adopción de nuevos tratados, si bien es verdad que tales mecanismos son previstos por el Derecho constitucional nacional y no por el Derecho comunitario, ya que para la ratificación de los mismos, los tratados se remiten a los procedimientos nacionales. Por ejemplo, en el ámbito de los tratados de adhesión, el artículo 49 TUE deriva para la ratificación de los mismos a las respectivas normas constitucionales nacionales³⁷.

Así, el poder de la democracia directa ha influido decisivamente a lo largo de la historia en el devenir de la Unión Europea, no pudiendo negarse la relevancia de la legitimación democrática en la adopción de nuevos tratados de la UE. A continuación serán expuestos algunos ejemplos que evidencian este hecho:

2.1 Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

Quizás el ejemplo más claro es la oposición popular que suscitó la aprobación del Tratado por el que establece una Constitución para Europa, que había sido firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, y que provocó que el Tratado nunca estuviese vigente.

³⁵ HÄBERLE, P. sitúa esta preocupación del BverfG como un aspecto positivo de la sentencia *Lissabon* en «La regresiva “Sentencia Lisboa”...» *op. cit.* pp. 405-406.

³⁶ Se trata de los procedimientos de revisión simplificada de los tratados, cláusulas pasarelas, cláusulas de flexibilidad y frenos de emergencia, tal y como los identifica CANTARO, A, en «Democracia e identidad constitucional después de la “Lissabon Urteil”. La “integración protegida”» en *ReDCE*, año 7, núm. 13 enero-julio, 2010, p. 127.

³⁷ El artículo 49 TUE dice expresamente que «Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales».

Para entrar en vigor, el Tratado debía ser ratificado por todos los Estados miembros, con arreglo a sus respectivas normas constitucionales, bien mediante ratificación parlamentaria, bien mediante referéndum³⁸.

La Declaración relativa a la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa preveía que el proceso de ratificación duraría dos años y que entraría en vigor, a más tardar, el 1 de noviembre de 2006. Sin embargo, tras las dificultades de ratificación existentes en algunos Estados miembros, los jefes de Estado o de Gobierno decidieron iniciar un «período de reflexión» sobre el futuro de Europa durante el Consejo Europeo de 16 y 17 de junio de 2005. Este período de reflexión debía permitir el inicio de un amplio debate con los ciudadanos europeos.

Las dificultades anteriormente aludidas provinieron del resultado negativo respecto a la adopción del Tratado en el referéndum de Francia el 29 de mayo de 2005, y de los Países Bajos el 1 de junio del mismo año. A día 2 de junio de 2005, esto es, un día después del resultado en los Países Bajos, el mismo estaba ya ratificado por Austria, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Lituania, Eslovaquia, Eslovenia y España³⁹.

Finalmente, en el Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 2007, los dirigentes europeos alcanzaron un acuerdo. Se convino en un mandato para convocar una CIG encargada de finalizar y adoptar ya no una Constitución, sino un «Tratado de Reforma» para la Unión Europea. El texto final del Tratado elaborado por la CIG fue aprobado en el Consejo Europeo informal celebrado en Lisboa los días 18 y 19 de octubre. El Tratado de Lisboa resultante fue firmado por los Estados miembros el 13 de diciembre de 2007.

³⁸ Así lo preveía expresamente el artículo IV-447 del Tratado.

³⁹ En BBC «Dutch say 'No' to EU constitution», <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4601439.stm> martes, 2 de junio de 2005, 02:03 GMT 03:03 UK.

2.2 La no ratificación de Irlanda al Tratado de Lisboa

Desde junio de 1941 la celebración del referéndum en Irlanda es obligatoria en caso de introducir cualquier reforma constitucional (art. 46.2 y 47.1 CIr), rasgo que diferencia a Irlanda del resto de Estados miembros, al ser el único país que exige obligatoriamente referéndum en toda reforma de la norma fundamental⁴⁰.

En este país no sólo es preceptivo el referéndum sólo en casos de reforma constitucional, sino que mediante una interpretación extensiva del artículo 29.4.3 de la Constitución irlandesa⁴¹, también lo es para las reformas a los tratados de la UE y la ratificación de nuevos tratados. Esto es así desde la interpretación del anteriormente mencionado artículo 29 CIr que realiza la *Supreme Court* en el caso *Crotty v. An Taoiseach*, en 1987⁴².

A continuación de la firma del Tratado de Lisboa el 13 de diciembre de 2007, comenzó el proceso de ratificación del Tratado. En aplicación de la jurisprudencia irlandesa anteriormente aludida, se sometió a referéndum el Tratado de Lisboa⁴³ el 12 de junio de 2008, con una respuesta negativa del 53.4% de los votantes. Se trataba de la segunda vez que el pueblo irlandés bloqueaba la ratificación de un tratado, después de proceder igualmente en junio de 2001 respecto al Tratado de Niza.

El bloqueo a un Tratado de la Unión bien se debió en buena medida, a que la previsión inicial Tratado de Lisboa era, a partir del 1 de noviembre de 2014, de un número de comisarios correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros en virtud del artículo 17.5 TUE. Paralelamente, se introduciría un elemento de flexibilidad al conceder al Consejo Europeo la posibilidad de determinar el número definitivo de miembros de la Comisión (art. 17.5 TUE).

Tras el primer referendun fallido en Irlanda, y con vistas a la siguiente consulta sobre el Tratado de Lisboa celebrada finalmente en 2009, el Consejo Europeo optó,

⁴⁰ SAÉNZ ROYO, E. «¿Es adecuado el referéndum como forma de participación política? Las recientes demandas españolas de referendums a la luz de la experiencia irlandesa.» *ReDCE*, año 10, núm. 20, julio-diciembre 2013, p. 247.

⁴¹ Mediante esta interpretación, la Corte Suprema concluye que la ratificación de los tratados de la UE necesita referéndum constitucional si ellos «alteran el alcance o los objetivos de la UE», SAÉNZ ROYO, E. «¿Es adecuado el referéndum...» *op. cit.* p. 251.

⁴² Sentencia de 9 de abril de 1987, disponible en <http://www.bailii.org/ie/cases/IESC/1987/4.html>.

⁴³ También llamado Tratado de Reforma, al reformar el fallido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, y el cual en Irlanda se encontraba pendiente de referendun *sine die* desde 2005.

mediante la Decisión 2013/272/UE⁴⁴ de 22 de mayo de 2013, mantener el principio de un comisario por Estado miembro⁴⁵, de manera que ningún Estado miembro se sintiera excluido de la dirección de la Unión Europea, cuyo brazo ejecutivo es representado por la Comisión.

2.3 El «Brexit»

El asunto informalmente denominado «Brexit», refiriéndose a la posible salida del Reino Unido de la Unión Europea, es el más reciente episodio de la crisis política que aborda a la UE. El Gobierno británico, liderado por el Primer Ministro David Cameron, ha convocado un referéndum con fecha de 23 de junio de 2016 que decidirá la permanencia del país en la organización.

Como ya se ha dicho previamente, un Estado miembro puede en virtud del artículo 50 TUE, retirarse unilateralmente de la Unión. Esta no es la primera vez que el Reino Unido plantea mediante referéndum su salida (también lo hizo en 1975). De hecho, el Reino Unido tiene una historia convulsa de relaciones con la Unión Europea: en primer lugar, rechazó la invitación de los firmantes del Tratado de Roma en 1955 para iniciar negociaciones en pos de constituir un mercado común. Con ánimo de opacar el éxito de la recién suscrita CEE, impulsa en 1960 la Asociación Europea de Libre Cambio (EFTA), y posteriormente, tras presentar su candidatura a la adhesión, su entrada fue vetada en enero de 1963 y en mayo de 1967 por el Gobierno francés de Charles de Gaulle.

Tras la salida de de Gaulle del Gobierno francés, se desbloquean las negociaciones con el Reino Unido, que acaba accediendo al club europeo en 1973. Sin embargo, tan solo dos años después, y frente a la presión social, el *premiere* laborista Harold Wilson pide modificar las condiciones de adhesión y convoca un referéndum para 1975, en el que gana el sí a Europa.

⁴⁴ Disponible en http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.165.01.0098.01.SPA&toc=OJ:L:2013:165:TOC

⁴⁵ Durante muchos años, la Comisión estuvo compuesta por al menos uno y no más de dos comisarios por cada Estado miembro. En la práctica, los cinco países más poblados tenían dos representantes y los demás, incluidos los diez nuevos Estados miembros, uno. Desde el 1 de noviembre de 2004, la Comisión está formada por un comisario por Estado miembro

Apenas unos años más tarde, y tras arduas negociaciones, Margaret Thatcher consigue el «cheque británico»⁴⁶ en la Cumbre de Fontainebleau de 1984, y en el Tratado de Maastricht de 1993 los británicos se quedan fuera de la tercera fase de la Unión Monetaria⁴⁷, por la cual se establecerían una Moneda Común, y el Banco Central Europeo.

Respecto a la actual consulta popular, no parece que el resultado vaya a ser tan rotundo como el de 1975 (con 67% de los votos a favor). Sin embargo, sea cual sea el desenlace, sí es cierto que representará, en la teoría⁴⁸, la opinión del pueblo británico, lo que otorgará legitimidad a la decisión que sea. Aunque parece que con cerca de la mitad de la opinión pública pidiendo la salida de la UE, lo seguro es que el estatus «singular» de Reino Unido seguirá acentuándose.

Como se ha expuesto anteriormente, la UE es consciente de que los pueblos europeos constituyen los cimientos de la Unión, como se pone de relieve en la anteriormente citada frase de Jean Monnet: «No unimos estados, unimos hombres». Conscientes de ello, la UE, si desea perseverar en la unión de los pueblos, deberá dar respuestas unívocas que den respuesta a problemas reales, y de por tanto también una impresión positiva de efectividad. Por ello, resulta apropiado culminar este apartado citando de nuevo al mismo hombre con el que se empezó: para conseguir la unión «no conozco otras reglas que la de estar convencido y convencer».

⁴⁶ El mecanismo de la compensación británica se creó con el objetivo de corregir el desequilibrio presupuestario que en aquel momento presentaba Reino Unido dado que su aportación al presupuesto europeo era muy elevada en comparación con la inversión relativamente reducida en su territorio. En la práctica supone una reducción del 30% de las aportaciones de este país y rebaja en cerca de un 70% su saldo neto negativo respecto a la UE, según *EUstatistics* (13 de diciembre de 2012).

⁴⁷ Reflejado en el Protocolo del Tratado de Maastricht sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

⁴⁸ Parte de la doctrina, entre los que se encuentra el célebre constitucionalista británico TIERNEY, S. en «Using electoral law to construct a deliberative referendum: Moving beyond the democratic paradox» *Election Law Journal*, 2013, pp. 1-17, dudan de la efectividad democrática de los referéndum.

3. CONSTITUCIONES DE LOS PAÍSES MIEMBROS

3.1 La primacía del Derecho de la Unión

La *primauté* o primacía del Derecho europeo sobre el Derecho nacional constituye una de las claves para comprender las relaciones entre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y el de la Unión Europea. Si bien es cierto que el principio de primacía no aparece recogido de forma expresa en el Tratado de Lisboa, en contraposición al fallido Tratado Constitucional, sí se adjunta al Tratado una declaración (la Declaración nº 17), por la cual un dictamen del Servicio Jurídico del Consejo reitera la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la materia.

Según defiende el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (antes llamado Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas), el principio de primacía, consagrado por primera vez en la sentencia del Tribunal de Justicia *Costa c. ENEL*, de 15 de julio de 1964, opera tanto para la *primauté* ordinaria como para la *primauté* constitucional. Esto es, ninguna norma nacional, ya sea de rango legal o constitucional, puede contravenir el Derecho comunitario⁴⁹.

La primacía del Derecho de la Unión Europea respecto a la legislación ordinaria de los países miembros se encuentra ampliamente aceptada por los Estados miembros. Es, sin embargo, la primacía respecto a las constituciones nacionales la que ha suscitado mayores tensiones entre los máximos órganos de salvaguarda de las constituciones y el TJUE, y en especial, la *Corte Costituzionale* italiana y el *Bundesverfassungsgericht* alemán (en adelante BverfG), cuyas principales posturas y doctrinas serán analizadas más adelante.

Por su parte, el TJUE ha justificado el alcance de este principio al apuntar que éste quedaría privado de sentido si un Estado pudiera anular unilateralmente sus efectos con una medida nacional que prevaleciera sobre los textos comunitarios, y localizó su confirmación en el artículo 189 TCE (ahora artículo 288 TFUE)⁵⁰.

⁴⁹ La sentencia *Costa c. ENEL* ha sido calificada como «la piedra angular del Derecho comunitario» por UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, J.I. y BENGOTXEA CABALLERO J.R., en «Breves apuntes sobre las sentencias básicas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea» *Teoría y Realidad Constitucional*. Año 2014 núm. 33, pp. 446.

⁵⁰ «Considerando que la primacía del Derecho comunitario está confirmada por el artículo 189, a cuyo tenor los Reglamentos tienen fuerza «obligatoria» y son «directamente aplicables en cada Estado miembro»; que

De esta manera, el Alto Tribunal Europeo apuntó que el Derecho europeo no podría, debido a su naturaleza, encontrar un límite en cualquier medida interna sin que resultara dañado el propio carácter comunitario de la Comunidad y de su legislación, quedando claramente estatuido en el texto traducido del italiano: «al Derecho creado por el Tratado, nacido de una fuente autónoma, no se puede oponer, en razón de su específica naturaleza original una norma interna, cualquiera que sea ésta, ante los órganos jurisdiccionales, sin que al mismo tiempo aquél pierda su carácter comunitario y se ponga en tela de juicio la base jurídica misma de la Comunidad»

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuenta además con el mecanismo represivo regulado en los artículos 258-260 TFUE: el recurso por incumplimiento. Este procedimiento jurisdiccional permite al Tribunal de Justicia controlar que los Estados miembros cumplen las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho de la Unión Europea.

El principio de primacía, calificado en el caso *Costa c. ENEL* como «exigencia existencial del Derecho comunitario», ha quedado recogido de forma rotunda por el TJUE en sus sentencias de 17 de diciembre de 1970 (*Internationale Handelgesellschaft*), de 14 de diciembre de 1971 (*Politi*), 13 de julio de 1972 (*Comisión c. Italia*), 9 de marzo de 1978 (*Simmenthal*), y otras más recientes como las de 8 de septiembre de 2010 (*Winner Wetten*) y de 26 de febrero de 2013 (*Melloni*).

A pesar del carácter aparentemente absoluto del principio defendido en las sentencias del TJUE, cuya interpretación literal conllevaría la preminencia de la jurisdicción comunitaria frente a cualquier instancia o institución nacional, ya fuera de naturaleza judicial o constitucional, los Estados miembros han ido estableciendo un sistema de líneas rojas o «contralímites» al Derecho Comunitario. Estos contralímites, aceptados por el Alto Tribunal europeo, por ejemplo en el caso *Solange*, se ubican en la protección de los derechos fundamentales propugnados en las constituciones nacionales⁵¹. El caso *Solange I*, y luego posteriormente *Solange II* y *Simmenthal*, entre

esta disposición [...] carecería de alcance si un Estado pudiera unilateralmente destruir sus efectos mediante un acto legislativo oponible a las normas comunitarias.»

⁵¹ GORDILLO PÉREZ, L.I. y TAPIA TRUEBA, A. coinciden en esta opinión con la que manifiesta PEREZ TREMPES, P. en “La jurisdicción constitucional y la integración europea”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 29, 2009, pp. 19-48, en «Diálogos, monólogos y tertulias, reflexiones a propósito del caso Melloni». *ReDCE*. Año 11. Núm. 22. Julio-diciembre/2014, p. 246. En este mismo sentido, GORDILLO PÉREZ, L.I. ya había resaltado los derechos fundamentales como límite al Derecho europeo en *Constitución y ordenamientos supranacionales*, CEPC, Madrid, 2012, pp. 505-581 y *Interlocking*

otros, constituyeron verdaderas conversaciones entre instancias europeas y nacionales que culminaron con acuerdos implícitos sobre las líneas rojas del Derecho Comunitario.

Sin embargo, tal y como exponen GORDILLO PÉREZ y MARTINICO⁵², los últimos desarrollos jurisprudenciales del TJUE a propósito del diálogo con los tribunales constitucionales nacionales y las recientes decisiones en materia de ciudadanía y la Euroorden vienen a confirmar una idea que lleva algún tiempo fraguándose en los pasillos de Luxemburgo y es la progresiva constitucionalización formal del TJUE, es decir, que el Alto Tribunal ha tomado conciencia de su naturaleza constitucional y actúa como tal.

3.2 Relaciones particulares de los Tribunales Constitucionales alemán e italiano con el TJUE. El caso *Melloni*

A pesar de que su carácter eminentemente interno no les ha dado la oportunidad de ser protagonistas en el proceso de integración europea, han sido los Tribunales Constitucionales e instituciones equivalentes las que junto al TJUE han actuado como interlocutores en la conversación que ha tejido las barreras al Derecho de la Unión Europea. En el proceso de elaboración de tales barreras, los tribunales constitucionales más activos han resultado la *Corte Costituzionale* italiana y el *Bundesverfassungsgericht* alemán, ayudando así al acomodo de la jurisdicción europea y la jurisdicción nacional:

A) *La Corte Costituzionale*

Como consecuencia de la falta de previsión de una cláusula de intangibilidad equiparable a la estatuida en la Ley Fundamental de Bonn, la Corte Constitucional italiana ha aplicado la doctrina *dei controlimiti*⁵³. Es decir, como se venía apuntando anteriormente, las cesiones de competencias soberanas que implica la pertenencia a la

Constitutions: Towards an Interordinal Theory of National, European and UN Law, Hart, Oxford, 2012, pp. 329-366.

⁵² L.I. GORDILLO PÉREZ y G. MARTINICO, «La jurisprudencia federalizante y humanizadora del Tribunal de Justicia. Un cuento desde el País de las Hadas», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 32, 2013, pp. 471-474.

⁵³ Hecho que, según DÍAZ GÓNZÁLEZ, G.M., acerca el caso español más al caso italiano que al alemán en «Los límites de Derecho interno al proceso de integración europea tras la STJUE de 26 de febrero de 2013». VALENCIA SAÍZ, A. (Coord.), Grupo Eumed.net, 2014, España, pp. 215-216.

Unión Europea son operadas *ex* artículo 11⁵⁴ de la Constitución Italiana, y tendrán como límite el menoscabo de derechos y principios fundamentales recogidos en la Constitución.

La aplicación de esta doctrina a lo largo del tiempo no ha sido homogénea, sino que ha ido evolucionando en el transcurso de los años desde la inclusión de Italia como miembro fundador de las Comunidades Europeas.

En un primer momento a las relaciones entre Derecho europeo y nacional italiano se aplica un criterio de sucesión (*lex posterior derogat priori*), tal y como se refleja en la sentencia 14/1964, de 24 de febrero. Esto es así debido al estado aún indefinido del Derecho comunitario, que permanecería así hasta la sentencia del TJCE de 15 de julio de 1964 (*Costa c. ENEL*), en la que se afirma la primacía del Derecho comunitario sobre el interno.

En 1965 la *Corte Costituzionale* dictó la sentencia 98/1965, de 16 de diciembre, que vino a introducir la teoría de los «contralímites» tal y como la conocemos actualmente, esto es, los derechos y principios constitucionales fundamentales son inviolables. El asunto *Costa c. ENEL* constituye un punto de inflexión, tras el cual, la Corte Constitucional italiana inicia una etapa en la que se pretende satisfacer las exigencias impuestas por la jurisprudencia europea⁵⁵ y dar primacía a las normas comunitarias, llegando incluso a declarar inconstitucionales aquellas normas que se opusieran a la normativa comunitaria, y por tanto, indirectamente al artículo 11 CI.

La última fase de la evolución se inicia con la sentencia de 9 de marzo de 1978 (*Simmenthal*). En ella, el TJCE atribuye a los jueces nacionales la condición de jueces comunitarios, instándoles a salvaguardar el efecto directo de las disposiciones comunitarias para así proteger los derechos conferidos a los particulares por la legislación comunitaria⁵⁶, idea que ya había sido introducida por sentencias anteriores, como en la STJCE de 4 de abril de 1974 (*Comisión c. Francia*).

⁵⁴ Equivalente funcional, pese a su redacción, del artículo 93 de la Constitución española de 1978.

⁵⁵ Esta actitud se manifiesta a partir de la sentencia 183/1973, de 18 de diciembre, y sobre todo con las sentencias 232/1975, de 22 de octubre y 163/1977, de 22 de diciembre, en las que queda recogido que el principio de primacía queda incluido en el ordenamiento italiano *ex* artículo 11 CI, y por tanto en casos de conflicto entre ley interna y comunitaria, debía ser declarada inconstitucional la primera.

⁵⁶ La STJCE de 9 de marzo de 1978 (*Simmenthal*), expresamente dispone en el FJ 16º: «Que este efecto también afecta a los Jueces, que, cuando conocen de un asunto en el marco de su competencia, tienen por misión, en su calidad de órganos de un Estado miembro, la protección de los derechos concedidos a los particulares, por el Derecho comunitario».

La sentencia 170/1984, de 5 de junio, de la *Corte Costituzionale*, siguiendo la argumentación contenida en el caso *Simmenthal*, procede a una revisión de su propia doctrina, y declara la improcedencia del planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad (en el caso italiano mediante el instituto procesal de la *pregiudizialità*) por el juez ordinario en caso de conflicto entre reglamento comunitario y ley nacional. En estos casos, y tal como impone el FJ 8º, es deber del juez nacional inaplicar la norma nacional que contraviene la comunitaria, quedando por tanto la competencia de salvaguarda de los principios constitucionales italianos a cargo de la Corte Costituzionale (FJ 7º).

En la actualidad, la legitimidad de la aplicación de ésta doctrina parece en cierto modo neutralizada por la entrada en vigor desde el 1 de diciembre de 2009 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁵⁷ (CDFUE), a la cual se le otorga el carácter de Derecho primario en el artículo 6.1 del Tratado de la Unión Europea. Con su aprobación, y tal y como realza DÍAZ GONZÁLEZ⁵⁸, los países miembros introdujeron un doble estándar de protección de los derechos fundamentales, lo que se pone de manifiesto en relación con el Tribunal Constitucional en el caso *Melloni*.

B) *El Bundesverfassungsgericht*

Si bien para el particular caso italiano es necesario conocer la respuesta de la jurisdicción constitucional italiana para comprobar qué nuevos caminos de diálogo abre con el TJUE, la actitud del constitucional alemán, o del «Señor del Derecho Constitucional europeo» según HÄBERLE⁵⁹, ha quedado plasmada en diferentes casos, muchos de ellos pertenecientes a la actualidad más inmediata, como es el caso de la primera cuestión prejudicial planteada por el constitucional alemán ante el TJUE con

⁵⁷ Esta CDFUE deroga a la anterior, proclamada el 18 de diciembre del 2000.

⁵⁸ DÍAZ GONZÁLEZ, G.M. «Los límites de Derecho interno al proceso...», *op. cit.* pp. 222-223. Así, de esta doble protección de los derechos fundamentales, y siguiendo la argumentación del TJUE, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., al plantearse la cuestión de sí, ante Derechos Fundamentales que reciban un tratamiento dispar en las constituciones nacionales, debería o no aplicarse el estándar superior, responde negativamente sobre la base de los principios de unidad y primacía del Derecho de la Unión.

⁵⁹ Así lo denomina el prestigioso jurista alemán HÄBERLE, P. en «La regresiva “Sentencia Lisboa” como “Maastricht II” anquilosada», en *ReDCE*, núm. 12 julio-diciembre 2009, p. 405.

motivo del plan OMT⁶⁰ (*Outright Monetary Transactions*) del Banco Central Europeo (asunto *Gauweiler*).

La cuestión prejudicial anteriormente mencionada constituye uno de aquellos diálogos judiciales a los que nos hemos refiriendo en éste capítulo, ésta ha seguido la línea del BverfG, de control a la integración europea, iniciada con la sentencia *Solange*, y seguida por la sentencia *Maastricht*, *Bananen* y finalmente *Lissabon*.

El último episodio del control del proceso de integración europea se inicia con la sentencia de 30 de junio de 2009 (*Lissabon*), que estudia la ratificación del Tratado de Lisboa, al igual que otros tribunales constitucionales europeos como el checo⁶¹, letón⁶² y el consejo constitucional francés⁶³.

Aunque finalmente el BverfG desestima el recurso, y por lo tanto admite como conforme a la Constitución alemana⁶⁴ el Tratado de Lisboa, sí que se pronuncia sobre asuntos diversos y establece un mandato de democratización del denominado «desarrollo dinámico» de los tratados⁶⁵. Lo que el BVerfG quiere decir con esto es que ciertas decisiones, como son los procedimientos de revisión simplificada, cláusulas pasarelas, cláusulas de flexibilidad y frenos de emergencia, necesitan en la mayoría de los casos una autorización legislativa, con unas indicaciones de las cuales el Gobierno alemán no puede apartarse.

Con ello el Tribunal no censura el ordenamiento europeo ni se opone a las nuevas previsiones del Tratado de Lisboa. De hecho, reafirma en el párrafo 225 de la sentencia que el artículo 23.1 de la Ley Fundamental de Bonn impone un mandato constitucional de integración, y por lo tanto no da pie a la discrecionalidad de los órganos constitucionales alemanes para participar en la Unión Europea. Ello siempre y cuando en la integración se respeten unos valores, que el BVerfG considera superiores al mandato

⁶⁰ Programa del BCE anunciado el 2 de agosto de 2012, por el cual ésta institución compra deuda soberana de Estados Miembros de la Unión Europea en mercados secundarios.

⁶¹ Sentencias de 26 de noviembre de 2008 y de 3 de noviembre de 2009.

⁶² Sentencia de 7 de abril de 2009.

⁶³ Decisión núm. 2007-560 DC, de 20 de diciembre de 2007.

⁶⁴ Ley Fundamental de Bonn o Grundgesetz.

⁶⁵ CANTARO, A. «Democracia e identidad constitucional después de la “Lissabon Urteil”. La integración “protegida”», en *ReDCE*, año 7, núm. 13 enero-julio, 2010, p. 127.

de integración europea: la soberanía, la identidad constitucional alemana y las condiciones de vida de los ciudadanos alemanes⁶⁶.

A pesar de lo anteriormente expuesto, y en contra de las posturas minimalistas, que propugnan el carácter eminentemente interno de la sentencia, no se pueden obviar las consecuencias que tiene la sentencia fuera de Estado alemán, ya que en la resolución, el Tribunal no opta por ninguna de las formas anteriores de integración funcionalista, ni federalista, sino como CANTARO ha denominado: la integración «protegida»⁶⁷.

La visión del Tribunal de una Unión potenciada por la integración protegida, que tiene el deber de preservar las identidades nacionales de los Estados miembros, se encuentra estrechamente relacionada con la visión de la Unión Europea como una asociación de Estados soberanos (*Staatenverbund*).

Aún están por ver los efectos de esta sentencia, considerada por muchos como un freno a la integración. Queda por ver, también, si como la sentencia de 12 de octubre de 1993 (*Maastricht*), que en un principio fue sobrevalorada por muchos como el ilustre jurista alemán STEIN, que la describe como «la más relevante decisión existente hasta este momento en torno al estado de la integración europea», luego presenta unos efectos relativamente suaves respecto al impacto inicial de la resolución. En este sentido, cabe decir que alguna resolución del BVerfG de 2011 y la sentencia *Gauweiler*⁶⁸ respecto a la cuestión prejudicial planteada en relación con el programa OMT del Banco Central Europeo, siguen la línea iniciada con la sentencia *Lissabon*.

⁶⁶ El párrafo 226 de la sentencia *Lissabon* establece «Que la Ley fundamental autoriza al legislador a una atribución amplia de derechos soberanos a la Unión europea. Sin embargo, dicha autorización está subordinada a la condición de que se mantengan las características del Estado constitucional soberano, sobre la base de un programa de integración, en el respeto del principio de atribución, salvaguardando la identidad constitucional de los Estados miembros y no menoscabando la capacidad de los Estados para la transformación política y social de las condiciones de vida organizadas bajo su propia responsabilidad.»

⁶⁷ CANTARO, A. «Democracia e identidad constitucional...», *cit.* p. 131. Es decir, existe un mandato integrador por parte de la Constitución alemana, pero el Tribunal delimita los tres elementos que deben ser protegidos que considera los más básicos del Estado alemán y que en ningún caso pueden verse limitados por la integración: la soberanía, la identidad constitucional alemana y las condiciones de vida de los ciudadanos alemanes

⁶⁸ Véase la Decisión del BVerfG 2 BvR 2728/13, de 14 enero de 2014, disponible en http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/01/rs20140114_2bvr272813.html.

C) El Tribunal Constitucional

La implicación del máximo intérprete de la Constitución española en el proceso de integración europea ha sido discreta. Al contrario que los tribunales constitucionales italiano y alemán, que como ya se ha visto, han mostrado reticencias y han contribuido así a la delimitación del poder de la Unión Europea, el TC tradicionalmente se ha mostrado respetuoso con la legislación comunitaria, admitiéndola como compatible con la CE siempre que se ha pronunciado al respecto.

Hasta 2011⁶⁹, momento en el que se produce un punto de inflexión en las relaciones TC-TJUE mediante el planteamiento de una cuestión prejudicial y el consiguiente «diálogo judicial», la actividad más reseñable del TC en relación con la Unión Europea se reducía a unas declaraciones sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales⁷⁰ de Maastricht y del fallido Tratado Constitucional.

Tanto en la Declaración del Pleno del Tribunal Constitucional 1/1992, de 01 de julio de 1992, relativa al Tratado de Maastricht, como en la Declaración del Pleno del Tribunal Constitucional 1/2004, de 13 de diciembre de 2004, relativa al Tratado Constitucional⁷¹, el máximo intérprete constitucional se pronunció favorablemente a los tratados.

Sin embargo, cabe destacar que en la Declaración del TC 1/1992 el tribunal declara que el contenido del art. 8 B, apartado 1, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (que concede sufragio activo y pasivo a extranjeros de países miembros en elecciones municipales) es contrario al artículo 13 CE y por tanto necesita ser reformado por vía del art. 167 CE. Es decir, el Tribunal lo encuentra incompatible con la Constitución española, pero al mismo tiempo prevé la modificación de la misma para dar cabida en el ordenamiento español a la disposición comunitaria.

Por otro lado, la Declaración del TC 1/2004, que queda dividida en las tres posibles contradicciones que plantea el Gobierno (primacía del Derecho comunitario, ámbito de aplicación del Tratado y alcance e interpretación de derechos y principios)

⁶⁹ Véase el planteamiento de la cuestión prejudicial a través del ATC 86/2011, 9 junio 2011, el asunto C-399/11, Stefano Melloni vs. Ministerio Fiscal, Sentencia del TJUE 26 febrero 2013, [ECLI:EU:C:2013:107] y la STC 26/2014, 13 febrero 2014 [BOE núm. 60, 11 marzo 2014].

⁷⁰ Este instrumento de control de los tratados constitucionales se encuentra previsto en el artículo 95.2 de la Constitución Española y en el artículo 78 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Publicación en BOE núm. 239, de 5 de octubre de 1979.

⁷¹ Ambas se pueden encontrar en

www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Declaraciones.aspx

estatuye respecto del fallido Tratado constitucional: «1) Que no existe contradicción entre la Constitución española y el artículo I-6 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, 2) Que no existe contradicción entre la Constitución española y los arts. II-111 y II-112 de dicho Tratado, y 3) Que el art. 93 de la Constitución española es suficiente para la prestación del consentimiento del Estado al Tratado referido».

El Tribunal estableció también que «en el caso difícilmente concebible de que en la ulterior dinámica del Derecho de la Unión Europea llegase a resultar inconciliable este Derecho con la Constitución española», el propio TC estaría dispuesto a «abordar los problemas que en tal caso se suscitaban [...] a través de los procedimientos constitucionales pertinentes».

A esta controvertida Declaración se oponen los votos particulares de los Magistrados don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, y don Ramón Rodríguez Arribas, todos ellos centrados en la cuestión de la primacía del derecho de la Unión. En sus argumentaciones, plantearon no tanto posturas disidentes respecto a la Declaración, sino más bien los diferentes escenarios a los que llevaría una contradicción entre el Derecho comunitario y el constitucional⁷².

El asunto C-399/11, Stefano Melloni vs. Ministerio Fiscal

El punto de inflexión de 2011 en las relaciones entre el TC y el TJUE, nombrado anteriormente, hace referencia a la primera cuestión prejudicial planteada por el TC español⁷³.

En particular, el tema controvertido es la precisión del sistema de relaciones introducido por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los estándares de protección de los derechos fundamentales en cada uno de los Estados miembros. En este caso concreto, y como se analizará a continuación, se produce una colisión en

⁷² RODRÍGUEZ, A. destaca además que todos los Magistrados declararon que sólo mediante reforma constitucional (marcando expresamente los límites al Derecho comunitario en la Constitución) se puede establecer lo que el Tribunal Constitucional ha fijado de forma interpretativa: que el Derecho europeo no puede disponer de las disposiciones sustantivas de la Constitución. «¿Quién debe ser el defensor de la Constitución española? Comentario a la DTC 1/2004, de 13 de diciembre» *ReDCE*. Año 2005 núm. 3, pp. 345-346.

⁷³ A través del Auto del TC 86/2011, de 9 junio 2011.

relación con el derecho a un juicio con todas las garantías entre el ordenamiento jurídico español y la CDFUE y su normativa de desarrollo⁷⁴.

Los antecedentes son:

Mediante Auto de fecha de 1996 la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional acordó la extradición a Italia de D. Stefano Melloni para que fuera juzgado por los hechos que se recogían en dos órdenes de detención dictadas por el Tribunal de Ferrara. En dicho Auto se explicita que por Auto del Juzgado Central de Instrucción se acordó su libertad bajo fianza. Sin embargo, tras ser pagada, el Sr. Melloni se dio a la fuga, imposibilitando por tanto la entrega en Italia. En consecuencia, el Tribunal de Ferrara dictó un Decreto en 1997 declarando el estado de rebeldía del acusado, y acordó que las notificaciones fueran efectuadas a los abogados de su confianza que había designado en Italia.

En el año 2000, el Tribunal de Ferrara dictó sentencia condenando en rebeldía al Sr. Melloni como autor de un delito de quiebra fraudulenta, a la pena de diez años de prisión. La vía jurisdiccional italiana quedó agotada en virtud de sentencia de 7 de junio de 2004, de la Sección 5ª de lo Penal de la *Corte Suprema di cassazione dell'Italia*, habiendo interviniendo en todas las instancias los letrados que él había designado en un primer momento.

En 2008 fue detenido en España, incoándose y elevándose a la Audiencia Nacional el procedimiento de orden de detención y entrega expedida por los tribunales italianos para el cumplimiento de la condena. El Sr. Melloni se opuso a la entrega aduciendo, por un lado, la designación de un nuevo abogado en la fase de apelación, a pesar de lo cual se les continuaron dirigiendo a los anteriores abogados las notificaciones y, por otro, que la ley procesal de Italia no establece la posibilidad de recurrir las condenas dictadas en ausencia, por lo que la orden europea de detención y entrega debería condicionarse a que Italia garantizase un recurso contra la Sentencia.

La Sección Primera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional acordó mediante Auto de 2008 la entrega del recurrente a las autoridades italianas para el cumplimiento de la condena, desatendiendo los motivos esgrimidos por el Sr. Melloni. A la vista de este Auto, solicitó la nulidad de actuaciones rechazada por la Audiencia Nacional mediante providencia. Por último, el Sr. Melloni interpuso recurso de amparo

⁷⁴ DÍAZ GÓNZÁLEZ, G.M. «Los límites de Derecho interno al proceso de integración...», *op cit.* pp.1-2.

ante el TC fundamentado en la vulneración indirecta del derecho a un proceso con todas las garantías reconocido en el artículo 24.2 de la Constitución española⁷⁵.

El TC aprecia que en aplicación del artículo 4.bis de la Decisión Marco 2002/584/JAI (con las modificaciones introducidas por la Decisión Marco 2009/299/JAI)⁷⁶ el acuerdo de entrega resultaba contrario a las garantías procesales impuestas por el art. 24 CE. Tras admitir a trámite el recurso de amparo, plantea mediante el Auto del TC 86/2011 cuestión prejudicial ante el TJUE, manifestando sus dudas sobre la interpretación del precepto europeo y sobre la posibilidad de aplicación de un estándar superior con base en el art. 53 CDFUE, relativo al nivel de protección de los derechos y libertades fundamentales reconocidos.

El TJUE responde mediante Sentencia de 26 febrero 2013 (*Melloni*), argumentando que la Decisión Marco es conforme a la CDFUE y que no se puede subordinar la Orden de Detención Europea a que el Estado miembro requirente tenga en su ordenamiento la posibilidad de recurrir una sentencia dictada en rebeldía⁷⁷. En opinión del Tribunal, y como manifiesta en los Considerandos 59 y 60 de la sentencia, el Derecho nacional, aún de rango constitucional, no puede afectar a la eficacia del Derecho de la Unión en el territorio de ese Estado, y sólo se puede aplicar un estándar superior de protección de los derechos fundamentales cuando «esa aplicación no afecte al nivel de protección previsto por la Carta, según su interpretación por el Tribunal de Justicia, ni a la primacía, la unidad y la efectividad del Derecho de la Unión.».

Tras la STJUE que se pronuncia sobre la cuestión prejudicial, corresponde al TC pronunciarse y terminar el procedimiento nacional, concediendo o denegando el amparo. Finalmente, mediante sentencia 26/2014, de 13 febrero, el máximo garante de la Constitución española aplica las soluciones aportadas por el TJUE respecto a la cuestión prejudicial planteada, y deniega el amparo al Sr. Melloni.

El Tribunal argumenta que la validez de los actos de las instituciones europeas debe enjuiciarse en base al Derecho de la Unión Europea, entre los que se encuentran los derechos fundamentales recogidos en la CDFUE, mientras que cuando las instancias

⁷⁵ El TC ya había concedido el amparo en anteriores casos similares: SSTC 91/2000, 177/2006 y 199/2009.

⁷⁶ Decisiones Marco del Consejo 2002/284/JAI, de 13 de junio de 2002, publicada en DOCE L-190 de 18 de julio de 2002 y 2009/299/JAI, de 26 de febrero de 2009, publicada en DOUE L-81/24 de 27 de marzo de 2009.

⁷⁷ Considerandos 38 y 52 de la Sentencia del TJUE 26 febrero 2013 (*Melloni*), ECLI:EU:C:2013:107.

nacionales controlan tales derechos recogidos por la normativa europea, constituyen sólo un parámetro indirecto de la constitucionalidad.

Planteó de este modo el TC la tesis de la vulneración indirecta de los derechos fundamentales de la CE de los poderes públicos al reconocer, homologar o dar validez a una resolución adoptada por una autoridad extranjera que lesiona un derecho fundamental⁷⁸.

En la sentencia se precisa que «el contenido vinculante de los derechos fundamentales cuando se proyectan “*ad extra*” es más reducido», de manera que el derecho a un proceso con todas las garantías del artículo 24.2 CE no incluye todas y cada una de las garantías que mediante reiterada jurisprudencia del propio TC se han vinculado a dicho concepto, sino tan sólo sus exigencias más básicas o elementales.

Con esta argumentación, el Tribunal sigue la línea de lo que ya expusiera el Magistrado don Pedro Cruz Villalón en su voto particular a la STC 91/2000, de 30 de marzo: «la categoría de las “vulneraciones indirectas” debe someterse a una relativización determinante cuando estamos ante Estados que, desde hace medio siglo, se encuentran integrados en una misma comunidad de derechos y libertades».

Es esta el tipo de decisiones que hacen que el BverfG mantenga respecto a la integración una visión «proteccionista»; el peligro de que mediante una decisión proveniente de los ejecutivos se alteren competencias que legítimamente corresponden al Estado.

No debe dejarse de lado en la argumentación jurídica que los derechos fundamentales contenidos en las constituciones constituyen quizás el elemento más básico de las normas fundamentales. Estas normas, por su carácter constituyen el pacto social de un pueblo, y por tanto son las normas con mayor legitimidad democrática que cualquier decisión de un Gobierno, aunque éste sea elegido democráticamente, pues nunca estará más cercana a la nación que el pacto social por el que la misma se rige.

⁷⁸En esta línea, el TC examinó la jurisprudencia del TEDH y del TJUE, en base a la cual, tal y como ya se recogía en la STJUE que resolvía las cuestiones prejudiciales, el derecho a la tutela judicial efectiva no es absoluto, pudiendo renunciarse por el acusado en determinados casos, como sucede en el supuesto del Sr. Melloni. L.I. GORDILLO PÉREZ Y A. TAPIA TRUEBA, «Diálogos, monólogos y tertulias...», *op. cit.* p. 259-260.

La realidad que se manifiesta tras esta sentencia es la asunción total del TC español de los principios propugnados por el Tribunal de Luxemburgo, y mediante la aplicación de los cuales, el contenido del derecho fundamental protegido en el art. 24 CE resulta reducido en virtud de un acuerdo interministerial (al proceder del Consejo JAI⁷⁹).

Esta actitud es, como ya se ha visto con los casos italiano y alemán, homogénea en todos los Estados miembros. Puede leerse desde una doble perspectiva: por una parte, y como apunta la sentencia *Lissabon*, que la identidad de los Estados se pierde en favor de la Unión Europea. El otro punto de vista es que una mayor y mejor integración supone una cierta armonización de legislaciones en todos los ámbitos, también en el tema de derechos fundamentales. Esto en algunos casos puede suponer aumentar el nivel de protección de un derecho, mientras que en otros puede suponer un detrimento en los estándares de protección nacionalmente establecidos.

Sin embargo, esta visión del Derecho Comunitario como un devorador, o como un constructor de ordenamientos, depende y mucho de las convicciones políticas del lector. Será por tanto la opinión pública y el conjunto de la ciudadanía de la Unión la que deba determinar si la Unión Europea asume demasiadas competencias, o si el proyecto europeo requiere una mayor armonización para alcanzar una unión económica, social y política más fuerte.

Personalmente creo firmemente en una progresiva y cada vez más estrecha unión de los pueblos de Europa, como reza el artículo 1 del TUE, pero también considero que para lograr ese proyecto se ha de volver a los orígenes, a, como decía Jean Monnet⁸⁰, realizaciones concretas que ayuden a crear solidaridades de hecho entre los Estados

⁷⁹ El Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) está formado por los ministros de Justicia y Asuntos de Interior de todos los Estados miembros de la UE. En general, los ministros de Justicia se encargan de la cooperación judicial en asuntos civiles y penales y de los derechos fundamentales, mientras los ministros de Interior se ocupan de la migración, la gestión de las fronteras y la cooperación policial, entre otras cuestiones.

⁸⁰ Principio que se plasma en la Declaración de Schuman de 9 de mayo de 1950 (redactada en gran parte por Jean Monnet) proponiendo el sometimiento de la producción francoalemana de carbón y acero a una Alta Autoridad común. Luego quedó plasmado en uno de los cinco párrafos que componen el Preámbulo al Tratado de Constitución de la CECA: «Conscientes de que Europa sólo se construirá mediante realizaciones concretas, que creen, en primer lugar, una solidaridad de hecho, y mediante el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico».

«Paz mundial», «realizaciones concretas», «solidaridad de hecho», «fusión de los intereses esenciales», «comunidad», «destino en adelante compartido» se erigen en el citado Preámbulo como conceptos clave que llevan en sí el embrión tanto del espíritu como del método comunitarios y que aún siguen manteniendo todo su poder integrador.

Christian de Felipe Urueña

miembros. Y eso pasa en mi opinión por una unión a pequeños pasos, y no por una unión artificial que la haga flaquear en momentos difíciles como el actual.

III. CONCLUSIONES

Resulta complejo realizar una conclusión acertada de lo que es sin duda un proceso político. La integración, a pesar de contar con una indudable base social, de tener unas decisivas consecuencias económicas y de indefectiblemente plasmarse en Derecho, la decisión correspondiente a respaldar el proceso integrador o no, y hasta qué punto, es una decisión política.

En este trabajo se ha tratado de la plasmación jurídica de la integración, así como de su alcance. Pero estos instrumentos que se han visto, han resultado del juego político y diplomático en el que se sumen la mayoría de las negociaciones europeas.

Es decir, y esta afirmación constituye únicamente la constatación de un hecho, el proceso tradicional interestatal sigue muy presente en la Unión Europea. Aunque la Unión Europea como organización ya ha tomado consciencia de su existencia y poder, estos intereses particulares de la organización aún no pueden hacer frente a los poderes particulares de los Estados Miembros que le dan vida.

Son de momento, por tanto, los Estados quienes tienen el control del proceso integrador. Sería en el momento en que los Estados perdieran ese control efectivo sobre el proceso, cuando la Unión se convertiría de hecho en un súper-Estado con un sistema territorial integrado.

Sin embargo este momento está muy lejos de aproximarse. La Unión se ve cercada por varios frentes: la crisis económica, la crisis institucional, la crisis de liderazgo, y sobre todo la crisis de valores. La crisis de valores en general, y no sólo circunscrita a la actual crisis de los refugiados, porque para que un ente sostenga competencias soberanas que legítimamente pertenecen a los pueblos de Europa, estos pueblos deben sentirse identificados moralmente con ese ente. Por eso, si la moral ciudadana europea dictara que tales refugiados no deberían de ser atendidos, se actuaría consecuentemente.

Pero esto no es así, la crisis de valores excede y mucho de la política de asilo. Se está aumentando la distancia entre gobernantes y gobernados, porque los primeros están actuando y luchando por otros intereses que no son los de los pueblos: se está retrocediendo al despotismo ilustrado y al «todo para el pueblo, pero sin el pueblo».

Por eso, y para no acrecentar las discrepancias políticas que están dividiendo a los distintos pueblos europeos, en lo que algunos comienzan a denominar la «desintegración»

europea, se debe apostar por la unión popular europea a largo plazo, porque esta unión es la base de cualquier otra, y respecto a ella todas las políticas comunitarias son instrumentos.

La Unión Europea nació de una voluntad de unir los pueblos y los estados a través de políticas estratégicas clave, de manera que no se repitieran las guerras como la que había asolado Europa en dos ocasiones en menos de cincuenta años. Por tanto, y respecto a aquellos países cuya única visión de la integración es utilitarista, cabe recordarles que es la voluntad, y no el interés, lo que impulsó la integración en un primer momento.

Los pro-europeos no deben perder la voz en éste difícil panorama, deben defender la eficiencia y la utilidad de las políticas comunes, respetando los entes soberanos y sus pueblos. En definitiva, un pro-europeo debe alzar la voz, aunque sea, investigando en su Trabajo de Fin de Grado sobre la Unión de los Pueblos de Europa.

BIBLIOGRAFÍA

Obras generales y monografías:

- DEL ARENAL, C. y SANAHUJA, J.A. *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2015.
- EMBID IRUJO, A. *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid, 2012.
- MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2014 (octava edición).
- MARTÍN LÓPEZ, M. A. *Soberanía popular y Derecho Internacional*, Huyhens, Barcelona, 2007.

Capítulos de libros y artículos de revistas:

- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. «El Tratado de Lisboa y la alargada sombra de los Estados» *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 18 enero-junio 2010, pp. 55-73.
- CANTARO, A. «Democracia e identidad constitucional después de la “Lissabon Urteil”. La integración “protegida”», en *ReDCE*, año 7, núm. 13 enero-julio, 2010, pp. 121-164.
- DE AREILZA CARVAJAL, J.M., y DASTIS QUECEDO, A. «Flexibilidad y cooperación reforzadas: ¿nuevos métodos para una Europa nueva?» *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 1, núm. 1, 1997, pp. 9-28.
- DÍAZ GONZÁLEZ, G. M., «Los límites de Derecho interno al proceso de integración europea tras la STJUE de 26 de febrero de 2013» en *Investigaciones en ciencias jurídicas: desafíos actuales del Derecho*, VALENCIA SAÍZ, A. (Coord.), Grupo Eumed.net, España, 2014.
- ESCUDER MÉRIDA, L. «Un nuevo régimen para el Reino Unido: propuestas sobre inmigración» *Cuaderns de sintesi* (CDE-UAB), num. 2, 2016

- GORDILLO PÉREZ L.I., y TAPIA TRUEBA, A. «Diálogos, monólogos y tertulias. Reglexiones a propósito del caso Melloni» *ReDCE*. Año 11. Núm. 22. Julio-diciembre 2014. Págs. 245-270.
- GORDILLO PÉREZ, L.I. y MARTINICO, G. «La jurisprudencia federalizante y humanizadora del Tribunal de Justicia. Un cuento desde el País de las Hadas», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 32, 2013, pp. 429-478.
- HAAS, E. B., «International Integration: The European and the Universal process» *International Organization*, vol. 15 núm. 3 (verano 1961), pp. 366-392.
- HAAS E. B. «Regional Integration» y HANRIEDER, W. F. «Global Integration» en *International Encyclopedia of Social Sciences*, Sills, D. L., 1968.
- HÄBERLE, P. «La regresiva “Sentencia Lisboa” como “Maastricht-II” anquilosada» traducido del alemán por Balaguer Callejón, F., *ReDCE*, año 6, num. 12 julio-diciembre 2009, pp. 397-429.
- KÜHN BACA, W. M. «Legal aspects and political perspectives of a posible withdrawal from the European Union by the United Kingdom» *REEI*, num. 30, 2015.
- MANGAS MARTÍN, A., «El escoramiento intergubernamental de la Unión». En *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*. Iustel, Madrid, pp. 227-239.
- RODRÍGUEZ, A. «¿Quién debe ser el defensor de la Constitución española? comentario a la DTC 1/2004, de 13 de diciembre» *ReDCE*. Año 2005 núm. 3, pp. 327-356.
- SALAS, G.R. «El concepto de pueblo», *RECorDIP*, vol. 1 num. 1, marzo 2012.
- SAÉNZ ROYO, E. « ¿Es adecuado el referéndum como forma de participación política? Las recientes demandas españolas de referéndums a la luz de la experiencia irlandesa.» *ReDCE*, año 10, núm. 20, julio-diciembre 2013, pp. 245-275.
- TIERNEY, S. en «Using electoral law to construct a deliberative referendum: Moving beyond the democratic paradox» *Election Law Journal*, 2013, pp. 1-17.
- UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, J.I. y BENGOTXEA CABALLERO J.R. «Breves apuntes sobre las sentencias básicas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea» *Teoría y Realidad Constitucional*. Año 2014 núm. 33, pp. 443-480.

WEBGRAFÍA

Las páginas web siguientes han sido consultadas por última vez el 2/6/2016:

- ENCICLOPEDIA.COM: Procesos asimilados a la integración.
<http://www.encyclopedia.com/doc/1G2-3045000593.html>
- EUR-Lex: Cláusulas pasarela, de freno y de acelerador.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3Aai0019>
- Foro Europa Ciudadana: Cláusulas «*opt-out*».
<http://www.europaciudadana.org/las-excepciones-al-cumplimiento-de-los-tratados-comunitarios-opt-outs-y-opt-ins/>
- European Unión: Relaciones Reino Unido y Europa.
http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/unitedkingdom/index_es.htm
- Parlamento Europeo: Número de comisarios en el Tratado de Lisboa.
http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.3.8.pdf
- La pequeña historia de un estudiante de Historia: Fracaso del tratado constitucional.
<http://estudiante-de-historia.blogspot.com.es/2013/05/causas-para-el-fracaso-del-tratado-de.html>
- European Union: Ratificación Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.
http://europa.eu/scadplus/constitution/introduction_es.htm
- Parlamento Europeo: Análisis principio de primacía.
http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.1.5.pdf
- Universidad de Granada: Análisis tratado de Lisboa.
<http://www.ugr.es/~redce/REDCE5/articulos/09taniagropi.htm#01bis>

- EUR-Lex: Análisis principio de primacía y constituciones nacionales.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A114548>

- Tribunal Constitucional: Adecuación del Tratado por el que se establece una constitución para Europa a la CE 1978.

<http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=15919>